

# 公企業における共同決定

——西 ド イ ツ の 場 合——

二 神 恭 一

## 1 は じ め に

当論文は1980年12月9日に開催された公企労センター主催の「公共企業体における経営参加について」と題するシンポジウムにおいて筆者がおこなった発言を補足するつもりで書き上げたものである。このシンポジウムには神代和欣、高梨昌、藤田至孝、花見忠の各教授のほかには筆者が参加した。その詳細は「公企労研究」第46号に掲載されている。

ひろく労使関係において公企業と民間企業のあいだに法規等による差異があることはよく知られている。労働者の共同決定の場合もその例外をなすものではなく、両者間の差異が少なからず見出される。西ドイツでは、ある種の公企業における共同決定を規制する法律が制定されているという事情もあって、そうしたギャップが目立つわけである。労働者の共同決定に関して、両セクター間にギャップがあるというとき、二つのケースがあろう。ひとつは、公企業のほうが民間企業よりも先行していて、前者における共同決定のレベルがたかい国がある。おそらく、イギリス、フランスなどがそうである。逆に、共同決定に関して、民間企業の事態のほうが進んでいる国もある。西ドイツは概してあとのケースに属する。

西ドイツの場合、これは端的に共同決定関係の法律制定の時点にあらわれている。経営組織法の制定は52年であるが、官庁、裁判所、経営官庁の公務経営体（Dienststelle）における職員代表（Personalvertretung）を規制した職員

代表法（Personalvertretungsgesetz）のそれは55年であり、また経営組織法の大改正は72年であるが、職員代表法のそれは74年である。いわゆる企業レベルの共同決定についても、モンタン共同決定法や共同決定補足法が、適用下の企業の監査役会に対しパリティ・モデルを強いたのに対して、公企業の大部分には、パリティ・モデルの導入がなかったわけである。このため、労働組合が公企業における共同決定ギャップを解消することを要求し、公企業における共同決定をめぐる議論が盛んになった。とりわけ、議論の焦点になったのは、自治体所有の株式会社、自治体の株式会社（kommunale Aktiengesellschaft）、よりひろく自己会社（Eigengesellschaft）のトップ機関への労働者代表の参加比率である。また、ドイツ連邦鉄道（Bundesbahn）とドイツ連邦郵便（Bundespost）の管理委員会への労働者代表の参加比率をたかめることである。前者の場合は、その後の現実の発展のなかで、パリティ・モデルの実現をみた自治体の株式会社あるいは自己会社は少なくなかったが、後者に関しては、いぜん民間企業とのあいだに大きなギャップが残ったままになっている。これは基本的には、公共企業体としての連邦鉄道や連邦郵便のあり方の問題に帰着するようである。

当論文のねらいは、西ドイツにおける公企業の共同決定の様相をあきらかにすることにある。従来、民間企業を舞台とする共同決定に関しては多くのことが語られているけれども、公企業のセクターの場合はほとんどとり上げられたことがなかったからである。もっとも、公企業での共同決定について法学的分析はないわけではなく、職員代表法などのコメンタールはある。けれども、当問題に関しての法的解釈をこえた労使関係論的な展開はこれまでになかったように思われる。

## 2 公企業概念と共同決定

公企業における共同決定問題を論じるにあたり、まずは公企業の範囲を規定

することが必要であろう。とくに西ドイツの公企業の態様があきらかにされなければならない。最初にR・リーフマンの有名な見解にふれておこう。リーフマンはまず公経営体 (öffentliche Betriebe) について定義している。すなわち、公経営体は「公的団体の所有に属し、私的所有と私的利益追求を脱した経営体」だとし、さらに公経営体は公営造物と公経済と公企業に分かれるという。公営造物 (öffentliche Anstalt) とはドイツでよく使われることばだが、リーフマンはこれを「……全く経済的観点から管理されない国家の施設」だとしている。公経済 (öffentliche Wirtschaft) は「最小のコストでもって最大の効用を獲得するという経済原則にもとづいて経営されているものである。公企業 (öffentliche Unternehmung) のほうは私企業と同じく、できるだけ高い貨幣収益を追求する<sup>[1]</sup>」。しかし、リーフマンの公経営体や公企業の内容は、必ずしもここでの議論に向けたものではない。おそらくドイツにおける当分野での発展にこれらの概念が適合しなくなったのであろう。ところで、E・グロッハラ編の「組織ハンドブック」には、公経営体についてE・ポットホフの記述がある。<sup>[2]</sup> ポットホフによると、公経営体とは、所有基準からみたある種の個別経済組織であって、全面的に公的所有であるか、私的参加が牽制力になるほどの比率にないものである。所有者は連邦、州、市町村であったり、公法人であったりする。ポットホフは公経営体は目標設定の面からすると、公経済の分野に入るといふ。それは共同経済的任務をもち、公益目標を有する。もっとも、大規模な民間企業も社会的性格をつよめ、収益性目標のほかに、公益目標も設定せざるをえなくなっている、ということもできる。しかも、公経営体、とくに公企業も最近では投下資本に対する見返りの関係という意味での収益性を考慮せざるをえない状況にある。

ところで、ポットホフによると、公経営体はつぎのように分類される。<sup>[3]</sup> 1. 法人格をもった独立経営体 (selbständiger Betrieb mit Rechtspersönlichkeit)。株式会社といった私法上の形態ならびに貯蓄公庫といった公法上の形態があ

る。2. 法人格をもたない独立経営体 (verselbständigter Betrieb ohne Rechtspersönlichkeit)。その財産は特殊財産として連邦や州や市町村の財産から分離して管理され、その組織と経済指導には比較的自主性があたえられている。もっとも、それらは法律や条例により規制されてはいる。3. 行政経営体 (Regiebetrieb)。それは法的ならびに経済的に連邦や州や市町村の管理をともなった単位をなしている。管理がよわいこともあれば、つよい場合もある (純粹行政経営体)。以下においては、ポットホフのこのような分類にそい、議論をすすめることにしたい。ただここでは、ポットホフのいう公経営体とほぼ同じ意味において、公企業という表現が用いられる。昨今は「経営」についての機能的解釈が定着しつつあるためであるし、また「個別経済単位」たる側面を強調したいためでもある。

ポットホフの分類だと、私法上の組織形態をとった公企業もある、ということであった。つまり、株式会社、有限会社などの形態をとった公企業もある。たとえば、ザルツギッター株式会社などは政府出資 100 パーセントになっている。また連邦鉄道が 100 パーセント出資するシェンカー有限会社、ドイツ交通信用銀行なども、当然に公企業のカテゴリーに入る。さらに、フォルクスワーゲンのように国民の財産形成促進のため、<sup>(4)</sup> 政府の出資比率がダウンしたような会社もある。ルフトハンザ、ベバ (BEVA) などは政府出資はそれほど高くない。つまり、これらの会社は公私混合企業である。「私的参加が牽制力になるほどの比率にないもの」を公企業とするにしても、この比率は多くの変数によってきまり、一義的でない。公企業と公私混合企業の境界は必ずしも明確に規定できないし、公私混合企業と私企業のそれも実際にははっきりしないであろう。

ところで、私法形態の公企業については、民間企業なみに共同決定がおこなわれる。すなわち、モンタン共同決定法や76年共同決定法や経営組織法の適用を受ける。たとえばザルツギッター株式会社はモンタン共同決定法の下にある

し、ベバは76年共同決定法の規制下にある。いずれにしても、私法形態の公企業の共同決定は、民間企業のそれと同じであり、共同決定に関し、公私企業のあいだにギャップはない。また、この種の公企業の経営（体）には、経営組織法が適用され、経営協議会が設置されている。この点についても、公私企業のあいだに共同決定上のギャップはないわけである。同じ公企業であっても、公法上の公企業や経営官庁とよばれるドイツ連邦鉄道、ドイツ連邦郵便などとは、共同決定システムが異なるのである。ただ、76年共同決定法が制定されるまえ、とくに州をはじめとする自治体所有の会社においても、モンタン共同決定法なみの労資対等の共同決定を導入しようとする動きがあった。これら自治体所有の株式会社に対しては、経営組織法が適用され、監査役会への労働者代表の参加は3分の1に限られていた。その意味では、労働者側からみると、民間企業の先端的な共同決定システムに比べ、公企業のそれには立ち遅れがあった。もっとも、民間の大企業も、モンタン部門以外は経営組織法の適用下であって、労働者代表の監査役会への参加は、同じく3分の1であった。<sup>(4)</sup> それだけに、自治体所有下の私法形態の公企業においてパリティ・モデルを実現し、それをまた一般の民間企業にまで拡大させるという戦略もあったのである。

州をはじめとする自治体所有の私法形態の会社は自己会社（Eigengesellschaft）とよばれる。<sup>(5)</sup> 自己経営体のほうが法的独立性をもたぬのに対し、自己会社は株式会社、有限会社などの形態をとる。株式会社形態をとるものは、とくに、自治体の株式会社（kommunale Aktiengesellschaft）ともよばれる。<sup>(6)</sup> ところで、自己会社の場合も、すべての株式がただひとつの自治体の掌中にあるとき（Eigengesellschaft einzelner Gebietskörperschaft）もあれば、いくつかの自治体の手にあること（Eigengesellschaft mehrerer Gebietskörperschaften）もあれば、さらに一部の株式が民間の所有になることもある。最後のケースにおいて、民間の持株比率がたかまり、「私的参加が牽制力になるほどの比率」になると、それはもはや自治体の自己会社とはいえなくなるだろう。

いわゆる自己会社のすべての株式がひとつの自治体の掌中にあり、しかもその自治体の議会をSPDが牛耳っているところでは、そうした自己会社へパリティ・モデルを導入することがこころみられた。Th・ライザーによると、「議会がSPDにより支配されている多くの大都市では、自治体の自己会社において共同決定の拡大の答申がおこなわれ、実際に多くの場所でそれが実現された。もっとも、立法者は正当にもそれを拒んでいる<sup>[7]</sup>」。法技術上問題があり、疑念を表明する法学者も多かったが、しかし、ハンブルク、ブレスバーデン、ハノーバー、デュイスブルク、キール、フランクフルトなどでは、その自己会社において、労働者代表の監査役への同権的参加がおこなわれた。とくにニュルンベルクの自己会社においては、モンタン・モデルがそのまま実現された。ニュルンベルク・モデルとよばれるのがそれである。ニュルンベルク市の自己会社の定款によると、労働者代表が監査役会に同権的に参加するばかりでなく、人事・社会問題担当の業務執行者（Geschäftsführer für Personal-und Sozialfragen）は監査役会における労働者代表の意向に反し任免しえないことにもなっている。監査役会における労働者代表はこの取締役人事に関し拒否権をもつわけである。

自治体の自己会社におけるパリティ・モデルの導入に随伴する法的問題については、ビーデンコップ・ゼッカー<sup>[8]</sup>やライザーなどの論文がくわしい。ただ自治体の自己会社の監査役会の半数まで労働者代表を送り込もうとするこころみの推進は、76年共同決定法の成立によって、一応終止符が打たれたかにみえる。自治体の自己会社におけるパリティ・モデルの問題はトピックスではなくなった。けれども、自己会社へパリティ・モデルを導入しようとした運動が目指したモンタン・モデルと76年共同決定法的方式とはちがうのである。後者は監査役会の構成に関して形式的にはパリティ・モデルのようにみえるが、実質は資本優位の準パリティ・モデル、ないしは「擬似パリティ・モデル」である。それに、76年共同決定法も労務担当取締役の任免にふれているが、しかし、その

任免はもはや監査役会における労働者代表の過半数の意向に依存しない。要するに、労働者の共同決定のレベルからいうと、ニュルンベルク・モデルは76年共同決定法のそれよりも高いのである。その意味では、問題はなお残っているのである。しかも、公共性の高い自己会社のトップ機関について、労働者代表の参加だけが論じられることも問題だろう。連邦鉄道や連邦郵便の管理委員会のように、もっと多様な利害者代表の参加が考えられてよいと思われる。

つぎに、ポットホフの分類によると、公法上の独立経営体である（公法人の）公企業もある。たとえば、各地にみられる貯蓄公庫（Sparkasse）は貯蓄公庫法にもとづき設けられる公企業である。ベルリンのそれを取り上げてみよう。ベルリンの貯蓄公庫法（Berliner Sparkassengesetz, 1967）によると、貯蓄公庫の任務は人びとの貯蓄思考を育成し、促進することにある、貯蓄金を確実に、かつ高利でもって投下する機会をあたえる……」（同法・第2条）。ベルリン貯蓄公庫には管理委員会（Verwaltungsrat）と理事（Vorstand）という二つの機関がある（同法・第4条）。前者は同公庫の業務取引のための方針を決定し、また理事のおこなう業務執行を監督する。2人からなる理事が業務執行をおこなう。また代表権ももつわけである。

ところで、ベルリン貯蓄公庫の管理委員会にはベルリンの信用制度担当参事と財務担当参事のほかに、11人のメンバーがいる。このうちの2人は同公庫の職員協議会の提案にもとづいて任命される。2人は審議権をもっている。いうまでもなく、これは企業のトップ機関での共同決定としては、レベルがひくいといわざるをえない。

- 注(1) R. Liefmann, Die Unternehmungsformen, mit Einschluß der Genossenschaften und der Sozialisierung, Stuttgart 1. Aufl. 1912. 2. Aufl. 1921. S. 205 ff. 上田貞次郎校訂, 増地庸治郎・横原寛訳, 企業形態論, 大正11年。志摩象雄訳, リーフマン企業形態論, 下出書店, 大正11年。
- (2) E. Potthoff, Öffentliche Betrieb, in: Handwörterbuch der Organisation (hrsg. von E. Grochla) Stuttgart 1969.

- (3) a. a. O., S. 1046.
- (4) 二神著, 参加の思想と企業制度, 日本経済新聞社, 昭和51年参照。
- (5) K. Obermayer, Mitbestimmung in der Kommunalverwaltung, Rechtsfragen der paritätischen Mitbestimmung in kommunalen Aktiengesellschaften der Leistungsverwaltung und in kommunalen Eigenbetrieben, Neuwied und Berlin 1973. S. 15f.
- (6) a. a. O., S. 14.
- (7) T. Raiser, Paritätische Mitbestimmung der Arbeitnehmer in wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden, Recht der Arbeit, 25. Jg., Heft 3/4. 1972. S. 65.
- (8) Biedenkopf-Säcker, Grenzen der Mitbestimmung in Kommunalen Versorgungsunternehmen, Zeitschrift für Arbeitsrecht. 1971.

### 3 ドイツ連邦鉄道とドイツ連邦郵便

西ドイツの公共企業体 (public corporation) というと, 連邦鉄道 (Bundesbahn) と連邦郵便 (Bundespost) をあげるひが多い。両者ともに, 組織上, 経済上, 計算上はかなりの自主性がある, 実質的にはそれらが公共企業体に相当するものだと考えてよからう。もっとも, 連邦鉄道にも連邦郵便にも, 法的な自主性はない。それらはいわゆる公社形態はとっていないわけである。両者はともにポットホフのいう法人格をもたない独立経営体を意味する。まず, ここでは前者の場合をとり上げてみよう。<sup>(1)</sup>連邦鉄道については, 「連邦鉄道法」 (Bundesbahngesetz) (1951年) が規定している。<sup>(2)</sup> その第1条によると, 「ドイツ連邦共和国は『ドイツ連邦鉄道』という名称のもとに, ドイツ連邦鉄道財産を連邦の法人格をもたざる特別財産 (Sondervermögen) として管理する。ただし, それは固有の経済運営ならびに計算管理をおこなうものとする」。連邦鉄道の機関には二つのものがある。「ドイツ連邦鉄道の機関は管理委員会 (Verwaltungsrat) と理事会 (Vorstand) である」 (同法・第7条)。連邦交通大臣は監督の立場にある。



連邦鉄道の業務を指揮するのは理事会である。それはまた連邦鉄道を裁判上ならびに裁判外において代表する(同法・第9条)。理事会はひとりの理事長と3人の他の理事をもって構成する。そして理事は管理委員会に所属することを要しない。実際にも、理事は管理委員会に所属していない。理事長と他の理事の人事は管理委員会の諒承(Einvernehmen)のもとに交通大臣により提案される。諒承がえられないときには、連邦政府が提案について決定をおこなう。他の理事の指名にあたっては、理事長の意見が聴取されなければならない(同法・第8条)。

以上のような理事会ないし理事について、労働者代表の問題は生じない。そこでの共同決定はないわけである。民間企業においても、業務執行機関での共同決定はモンタン部門にかぎりみられる。しかも、企業レベルでの共同決定の重点は、この種の機関には必ずしもないのである。

管理委員会は20人をもって構成する。管理委員会は各5人からなる4つのグループをふくむものとしている。委員は連邦政府によって指名される。4つのグループはつぎのとおりである。

- a) グループA・連邦参議院議員
- b) グループB・全体経済
- c) グループC・労働組合
- d) グループD・その他の委員

各グループの委員の指名は以下のようにになっている。

- a) グループA・参議院の提案にもとづく。
- b) グループB・工業、商業、農業、手工業、交通の上部組織の提案にもとづく。
- c) グループC・労働組合の提案にもとづく。
- d) グループD・交通大臣の提案にもとづく(以上、同法・第10条)。

管理委員会の仕事はどのようなものであるか。同法・第12条には「管理委員

会の職務」として、「以下の事項について決議する」こととなっている。

1. ドイツ連邦鉄道の管理規程（Verwaltungsordnung）
2. 組織計画をふくむ経済計画と年次決算
3. 管理規程<sup>③</sup>の規定による他社への資本参加，ならびにかかる参加の譲渡
4. 連邦政府または交通大臣の同意のもとでの信用の借入と担保の提供
5. 第8条による理事の任免の提案の諒承
6. ドイツ連邦鉄道の主要部門の指揮職員の任命の提案，ならびに鉄道管理局と本社の職員の任命の提案。ただし，これらは理事の諒承のもとに，管理規程の規定にしたがいおこなわれる。
7. 人事制度の基本問題
8. ドイツ連邦鉄道の財務状況にとって重要な鉄道運賃その他の交通料率
9. 新線の建設ならびに技術設備の根本的な更新や変更の実施
10. 連邦鉄道路線と主要駅の廃止・閉鎖，単線から複線への変更ないし複線から単線への変更，修理工場その他の大きな部門の休止
11. 重要な組織変更

以上が連邦鉄道法による管理委員会の構成なり職務であるが，共同決定論の観点からすると，この機関には労働者代表が参加し，労働者の共同決定がおこなわれている，ということが出来るかもしれない。ただ，民間企業の監査役会における労働者の共同決定にあつては，少なくとも形式上は「パリティ・モデル」が実現をみているのに対し，また3分の1の参加の「少数派モデル」があるのに比し，連邦鉄道の場合は4分の1の参加の「少数派モデル」が特色となっている。この点では，民間企業とのあいだに，共同決定のギャップがあるわけである。しかも，連邦鉄道の管理委員会には，労働組合が提案する人びとだけではなく，参議院が提案する人びとや，経済界の上部組織が提案する人びとなども参加している。民間企業の監査役会は法的には，労資の二元利害を反映した

システムになっているが、連邦鉄道の管理委員会はもっと多くの利害が反映される仕組みになっている。これはむしろ、公共企業体としての性格から由来するものだろう。

実際、連邦鉄道の78年度営業報告書（Geschäftsbericht）をみると、管理委員会の構成は多様である。委員長には国務大臣でノルトライン・ウェストファーレン州中央銀行頭取のH・ビエルツ氏が就任しており、副委員長はドイツ鉄道労働組合の組合長たるP・ザイベルト氏である。ドイツ産業連盟の名誉会長であるH-I G・ゾール氏も管理委員会の副委員長になっている。委員にはドイツ経済研究所所長のK・ケーニヒ氏、D G Bのベッター委員長、連邦鉄道の中央職員協議会議長のH・ベンデ氏なども名を列ねている。

ところで、連邦郵便の場合もそうであるが、連邦鉄道の管理委員会のザイベルト氏やベッター氏やベンデ氏は、民間企業の共同決定機関における労働者代表とまったく同じ意味での労働者代表であるかという点、必ずしもそうではない。たしかに、かれらはベテランの労働者代表である。しかし、連邦鉄道法によると、管理委員会の「委員は経済生活の経験ゆたかな精通者か鉄道の専門家でなければならない……」（同法・第10条(3)）。この種の資格要件に関する規定は、民間企業における労働者代表については見当らないわけであって、公共企業体の機関におけるいわゆるモリソン原則（Morrison principle）とかかわりがあると考えられる。H・モリソンは『社会化と運輸』のなかで、公共企業体の理事会（board）は利益代表ではなく、「公共的利益のために責任を遂行する能力」と「経験」を有する専門家によって構成すべきである、とした。<sup>44</sup>公共企業体的な存在としての連邦鉄道の管理委員会の構成についても、モリソン原則への配慮があるのである。なお、すでにふれたように、労働組合が提案する委員も、連邦政府により指名される。この点も、民間企業の労働者代表の選出の仕方とは、少なくとも形式上、大いに異なるといわなければならない。

管理委員会の職務は、さきの第12条の規定によると、連邦鉄道の業務執行上

の基本的意思決定にかかわる。管理委員会は経営的な決定機関だということができる。その意味では、共同決定論の観点からすると、管理委員会への参加は、4分の1の少数派モデルであっても、レベルの高い参加を意味する。けれども、営業報告書にふくまれている「管理委員会活動」によると、全体会議は年6回であり、民間企業の取締役会の開催頻度よりも少ないことがわかる。ただ、専門的問題を扱う分科委員会はすべてで12回開かれている。管理委員会では、理事による全体状況の説明がおこなわれ、中・長期計画の結果や問題点の報告がおこなわれ、年次決算の検討がされていて、理事からの情報提供に多くの時間がさかれている。管理委員会が自らのイニシアティブにおいて、経営上の意思決定をすることはほとんどありえないように思われる。

つぎに、連邦郵便にふれよう。連邦鉄道に比べると、連邦郵便には公共企業体としての自主性が乏しいようである。連邦郵便は「ドイツ連邦郵便の管理に関する法律」(Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost) (1953年)の規制を受ける。「ドイツ連邦共和国の郵便・電信制度の管理は連邦が管理する (Bundesverwaltung)」。それは『ドイツ連邦郵便』の名称のもとに当法律の規定にしたがい、管理委員会 (Verwaltungsrat) の協力を得て郵便・電信大臣によって指揮される」(同法・第1条)。また、「郵便・電信大臣はドイツ連邦郵便がドイツ連邦共和国の政策、とくに交通政策、経済政策、財政政策、社会政策の原則にしたがい管理されることに責任がある」(同法・第2条)。このような規定をみると、連邦郵便は連邦鉄道ほどに自主性をもっていないことが推測される。少なくとも組織上はそうであって、前者の場合には、後者の際にみられた理事会がない。業務執行者は連邦の郵便・電信大臣なのである。もっとも、前者も後者と同じように、郵便・電信を運用するための連邦財産は独自予算と計算をもつ特殊財産として、他の連邦財産とは分離されている(同法・第3条)。

連邦郵便の場合、管理委員会は郵便・電信大臣のもとに設置される。それは24人の構成であって、内訳はつぎのとおりになる。

ドイツ連邦議会の代表5人

ドイツ連邦参議院の代表5人

全体経済の代表5人

ドイツ連邦郵便の職員（Personal）であって、代表的労働組合に所属している者の代表7人。

通信分野ならびに金融制度の専門家各1人

以上のような各代表は、つぎのようにして任命される。まず、

- (1) ドイツ連邦議会と参議院の代表はそれぞれ議会と院によって提案される。
- (2) 全体経済の分野の代表は工業・農業・交通の各上部組織によって提案される。
- (3) 職員代表は代表的労働組合によって提案される。被提案者のなかには、女子職員の代表として、少なくともひとりの女性がいなければならない。職員代表は郵便・電信業務の長年の経験をもっていなければならない。
- (4) 通信分野ならびに金融制度の各専門家は連邦郵便・電信大臣によって提案される。ただし、後者の専門家を提案するにあたっては、大蔵大臣の了解が必要である。

つぎに、これらの被提案者は連邦郵便・電信大臣の手を経て連邦政府に伝達され、連邦政府によって最終的に任命されることになる。

管理委員会の職務としては、つぎのような事項に関する決議があげられている（同法・第12条）。

1. 補正予算をふくむ予算の確定
2. 計画上および計画外の支出の追加的承認
3. 年次決算の承認ならびに利益処分・損失補填に関する提案の承認
4. 郵便・電信制度の施設利用に関する条件の設定

## 5. 新業務部門の引き受け、既存部門の変更

## 6. 技術設備の根本的な更新や変革

また、連邦郵便・電信大臣は信用借入れの原則、負債返済額、積立金設立の原則の確定、郵便為替・郵便貯金の設置についての原則の確定、営業報告に関し、管理委員会の意見を求めなければならない。

注(1) 連邦鉄道に関する専門文献や資料は非常に多いが、ここでは、つぎのようなものをあげておく。W. Böttger, Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost aus betriebswirtschaftlicher Sicht. in: Gemeinwirtschaftliche Betriebe und öffentliche Verwaltungen, (hrsg. V. H. R. Haeseler) Opladen 1976.; G. Vogt, Die Entwicklung der Finanzen der Deutschen Bundesbahn, Darstellung und Analyse der wirtschaftlichen und finanzpolitischen Problematik der DB unter Einbeziehung potentieller Sanierungsmaßnahmen. Berlin 1979. なお、つぎの論文も参考になる。杉山雅洋稿, ドイツ連邦鉄道をめぐる問題点, 運輸と経済, 第40巻, 第3号。

(2) H.-J. Gröben, (hrsg.) Taschenbuch der Eisenbahn-Gesetze, Darmstadt 1979.

(3) ここにいう管理規程とはつぎのものをさす。Verwaltungsordnung der Deutschen Bundesbahn (VWO) vom 9.11.9. März 1953.

(4) H. Morrison, Socialization and Transport: The Organisation of Socialized Industries with particular reference to the London Passenger Transport Bill. 1933.

## 4 職員代表システム

公企業においても、経営体（事業所）レベルの共同決定がおこなわれる。公企業のうち私法形態上の企業に対しては、このレベルの共同決定に関しては経営組織法が適用される。私的所有下の企業の経営体であろうと、公的所有下の株式会社の経営体であろうと、経営組織法が規制をするわけである。ところが、公法上の組織や連邦直属の団体に対しては、連邦の官庁や裁判所と同じく、連邦職員代表法（Bundes-personalvertretungsgesetz）（1974年）が適用される。連邦鉄道も連邦郵便も連邦職員代表法下にある。ポットホフのいう行政経営体

も同じである。州レベルにおいても、職員代表法が制定されている（たとえば、バイエルン州職員代表法、ヘッセン州職員代表法）。けれども、ここでは連邦職員代表法を中心にして、公法上の組織や連邦直属の団体の経営体における共同決定をとり上げてみよう。もっとも、職員代表法には、経営体という表現でなく、それに対応する組織単位としてサービス・センター、公務経営体<sup>(1)</sup>という術語が用いられている。

職員代表法の制度は55年であり、現行法は74年に改正をみたものである。すでに指摘したように、経営体レベルの共同決定についても、民間企業の経営体での共同決定が先行したのであって、官庁、裁判所、公法上の団体などの公務経営体でのそれは、法制化のうでで前者よりも数年のおくれがあった。大改正についても、経営組織法のそれが72年であったのに対し、連邦職員代表法の場合は74年であった。けれども、両者はともに共同決定権の拡大をめざしたものであり、今後もしっそうの拡大をみるものと予想される。

経営組織法も職員代表法も、経営体レベルでの共同決定を規制している。前者にあっては経営体の従業員の利益代表組織たる経営協議会の共同決定がとり上げられるし、後者では、同じく公務経営体における利益代表組織たる職員協議会（Personalrat）のそれが規定されている。いずれも共通の社会政策的課題がある。つまり、両者はともに労働者利害にかかわりのある意思決定プロセスに民主的に参加することによって、労働の人間化をすすめ、また労働者の自己実現をはかる。これらは団体交渉を補完するかたちにおいて、経営内の労働条件や人事事項などについて、その労働者が交渉するなかで実現していくであろう。経営協議会も職員協議会も、こうした意味において、経営体の使用者と交渉するわけである。

けれども、二つの法律には根本的差異もある。経営組織法は経営体の体制、経営体制（Betriebsverfassung）を定めるものである。これに対し、公務体制のほうは、法律や行政規程や労働協約のなかで規制されている。職員代表法は

名称のとおり、代表を規制する。とはいうものの、政府の責任、議会の統制、公務に関する法的拘束があるため、当分野の労働者の意思決定プロセスへの参加には制約がある。これは経済と行政のちがいに由来する。ところが、公共企業体といった場合には、行政から多分に自主化した経済組織であるだけに、むしろ民間企業との共通点が多い。いな、それは経済企業としての性格をつよくもつ。それだけに、公共企業体での労働者の共同決定について、関係組合は大きな不満をいだくわけである。たとえば、連邦職員代表法においては、経営組織法が規定している経済委員会のような共同決定機関が見当らない。一般官庁ならば、経済事項を協議するこの種の機関は不要かもしれないが、公共企業体では必ずしもそうではなかろう。

連邦職員代表法によると、「連邦の官庁ならびに連邦直属の団体と公法上の施設、団体と連邦の裁判所においては、職員代表が設けられる。この法律の意味での官庁には、経営官庁（Betriebsverwaltung）もふくまれる」（同法・第1条）。当条文のさいごにある経営官庁とは実際には連邦鉄道と連邦郵便をさしている。そして「公務経営体と職員代表は法律と労働協約に留意しつつ、互に信頼し合って、公務経営体において代表的な労働組合と使用者組織と共同して、労働者の福祉と公務経営体に義務づけられている任務の遂行のために協力する」（同法・第2条）。職員代表とは職員協議会のことである。職員協議会は「通常少なくとも5人の選挙権ある者が働き、そのうちの3人に被選挙権がある者がいるすべての公務経営体において設置される」（同法・第12条）のである。以上のような職員協議会の規定は、経営組織法による経営協議会のそれと同じである。公営造物や公共企業体のいわゆる公務経営体には、経営協議会に該当する職員協議会が形成される。

職員協議会の人数は、つぎのように規定されている（同法・第16条）。

5～20人までの選挙権ある労働者をもつ公務経営体	1人
--------------------------	----



21～50人	3人
51～150人	5人
151～300人	7人
301～600人	9人
601～1000人	11人

1001～5000人のところでは、1000人ふえるごとに2人の職員代表が、5001人以上のところでは2000人増加するたびに2人が追加される。職員協議会の最高人数は31人である。公務経営体に様々な労働者グループがいるときには、「……職員協議会は様々な労働者種類の代表から構成していなければならない」（同法・第17条）。職員代表法では、官吏（Beamte）と職員（Angestellte）と労働者（Arbeiter）が区別されている。共同決定事項についても、官吏と職員・労働者が別々に規定されている。

職員協議会には常任委員会（Vorstand）を設け、これが日常業務を遂行する。常任委員会にも前記のグループ代表がふくまれていなければならない。常任委員のなかから、職員協議会議長が選ばれる。なお職員協議会の決議は出席会員の単独多数決によっておこなわれる。職員協議会のすべての会議には若年者代表と重傷痾者職場委員も参加することができる。ところで、職員代表法には、いわゆる「段階代表」（Stufenvertretungen）の定めがある。つまり、「いくつかの管理段階のある業務分野では、中間の官庁において地区職員協議会（Bezirkspersonalrat）が、最高の公務官庁において中央職員協議会（Hauptpersonalrat）がつくられる」（同法・第53条）。たとえば、連邦鉄道の場合だと、約2300の下級の職員協議会があり、そのうえに12の地区職員協議会があって、頂点に中央職員協議会があるのである。

公務経営体の指導者と職員代表は少なくとも月1回、会合し討議をしなければならない。職員代表の一般任務としては、つぎのものがあげられる。

1. 公務経営体とその労働者に役立つ措置を提議すること。

2. 労働者のための法律・条例・労働協約・勤務協定・管理規程が実施されているかどうかを監視すること。
3. 労働者の問題提起・苦情をとり上げ、公務経営体の指導者と交渉して、解決をはかること。
4. 重傷患者や高齢者の雇用を促進し、職業開発をすすめること。
5. 重傷患者の職業開発の措置を提議すること。
6. 公務経営体における外人労働者の雇用を促進し、かれらとドイツ人労働者のあいだの理解を促進すること。
7. 若年労働者の利害増進のため、若年者代表 (Jugendvertretung) と協力すること。

職員協議会は以上のような任務を遂行するため、適時に、多くの情報をあたえられなければならない。必要な資料の提供もうける必要がある。職員協議会はそうした情報権をもつのである。けれども、職員協議会には、情報をうける権利のほか、共同決定権を有し、この権利にもとづいて、有効な活動を展開している。そうした状況は経営協議会の場合と類似しているわけである。いうまでもなく、職員協議会の共同決定権は職員代表法のなかで規定されている。以下において、職員協議会の共同決定をとり上げてみよう。

職員協議会の共同決定には、狭義の共同決定と協議 (Mitwirkung) がふくまれている。前者の場合には、公務経営体の指導者は意図した措置を職員協議会に通知し、その同意を求める。職員協議会は指導者に対し、その措置についての説明を求めよう。職員協議会の決定は7作業日以内に公務経営体の指導者に伝達されなければならない。ただ緊急の場合には、指導者は返答の期限を3作業日以内に短縮することはできる。職員協議会がこの期限内に同意を文書で拒まないとき、その措置は是認されたものとされる。ところが、合意がえられない場合には、公務経営体の指導者か職員協議会は案件を6作業日以内に、上級公務経営体の当事者に提出することができる。ここでいう当事者とは上級公

務経営体の指導者やそこの職員代表のことである。けれども、これらの当事者間においてなお合意が成立しなければ、案件は仲裁機関（Einigungsstelle）に持ち込むことになる。仲裁機関は官庁や公共企業体の最高レベルのところに設けてあって使用者側3人、労働者側3人、中立1人という構成である。決議は多数決でおこなわれる。さて、仲裁機関は当事者の説明のあと2ヶ月以内に機関としての意思決定をすることを決めなければならない。

後者の協議とは、意図した措置が実施されるまえに適時に、かつ詳細に討議することであり、意思疎通がねらいである。職員協議会が7作業日以内に、あるいは労使の討議の際に、異論を唱えたり提案をしたりしなければ、案件は同意をえたものとみなされる。しかし、職員協議会が反対し、使用者側がこれに納得できないなら、後者は前者に対し文書でその意思決定の理由を知らせなければならない。もし職員協議会がこれになお同意できないとき、上級の当事者に3作業日以内に決着をつけることを求めることができる。

人事事項と社会事項の共同決定については、職員・労務者と官吏とその他の労働者の三者が識別されている。ここでは、職員・労務者の場合をとり上げておこう。まず、職員協議会はずぎのような人事事項に関し共同決定をする。

1. 配置
2. 高次や低次の活動の委譲、集団形成・その再編成
3. 他の公務経営体への配置転換
4. 3ヶ月以上にわたる出張
5. 定年をこえる雇用延長
6. 住居選定の自由を拘束する命令
7. 副次活動の不許可

つぎに職員協議会は社会事項に関しても、共同決定権をもつ。もっとも、職員代表法のいう社会事項は経営組織法のそれよりもはるかにせまい範囲のもの

であって、福利厚生の一部を意味する。つまり、1，補助金，貸付金，社会支出の承認，2，公務経営体の裁量下にある住宅の割当と解約，3，賃借地の割当。さらに職員協議会は、勤務協定 (Dienstvereinbarung) の締結をおこない、以下のような事項について共同決定をしなければならない。ただし、それは法規と労働協約に取りきめがない場合にかぎられる。いうまでもなく、公共企業体などの勤務協定とは、民間企業の経営協定に相当する。ちなみに、民間企業での共同決定に際していう「社会事項」の一部は、当然に勤務協定の対象となるわけである。

1. 毎日の作業時間と休憩の開始と終了，ならびに作業時間の割り振り
2. 労働報酬支払の時間，場所，方法
3. 休暇制度
4. 公務経営体のなかでの賃金形成問題，とくに賃金支払原則の設定，新支払方法の導入・適用，その変更，請負割増賃率の決定，業績給の設定
5. 福利施設 (Sozialeinrichtung) の建設・管理・解消
6. 職員と労務者に対する職業教育の実施
7. 職員と労務者についての教育訓練参加者の選択
8. 職員と労務者に対する人事質問票の内容
9. 職員と労務者に対する人事考課原則
10. 職員としての経営医の任命
11. 労働災害防止の措置
12. 経営提案制度 (betriebliches Vorschlagswesen) における提案評価の原則
13. 再訓練をふくむ社会計画の作成
14. 補充すべきポストの求人公示の中止
15. 公務経営体における秩序の規制
16. 職場形成 (Gestaltung der Arbeitsplätze)

## 17. 技術施設の導入と利用

ところが、職員協議会は前記のような人事事項と社会事項に関し共同決定をおこなうばかりではない。それは「社会上・組織上・懲戒上の措置」について協議するのである。職員代表法の第78条、第79条によると、職員協議会は公務経営体における人事的・社会的な管理規程の準備について、また公務経営体（ないしその重要部分）の解消・限定・移転について、さらに官吏のフォーマルな懲戒方法の導入について協議権をもっている。このほか、それは定年まへの退任や解雇に関しても協議しなければならない。とくに第79条では、職員協議会が解雇に際しても協議について、詳細な規定がみられる。

注(1) Dinststelle の概念は、連邦職員代表法だと、第6条が規定している。役所といった訳語も考えられるが、ここではサービス・センター、公務経営体というふうに表現されている。

## 5 職場での共同決定問題

公企業の分野でも、民間企業の場合と同じく、職場での共同決定の問題が提起され、それが推進されている。西ドイツの企業での共同決定というと、労働者代表が会社機関に大々的に参加するいわゆる企業レベルの共同決定がよくとり上げられるけれども、現実のウェイトからすると、経営体レベルの共同決定といわれる経営協議会の共同決定活動がもっとも大きい。<sup>(4)</sup>公共企業体の場合も同様であって、既述のような管理委員会への労働者代表の参加よりも、公務経営体レベルにおける職員協議会の活動のほうが、共同決定活動としては重要性があるわけである。

ところが、管理委員会レベルの共同決定活動も、また公務経営体レベルでの職員協議会活動も代表を通じての参加にはかならない。一般労働者が直接に共同決定をおこなうのではない。あるいはそれらの参加方式は労働者集団の共同決定であるので、集団主義的な共同決定でもある。これに対し、官庁や公共企

業体でも、民間企業の場合と同じように、職場レベルにおける共同決定が展開されているが、<sup>(2)</sup>それは労働者がそれぞれの職場において意思決定に直接に参加することだと解されている。職場の意思決定の意義は官庁全体や公共企業体全体からすると、小さいかもしれない。管理委員会の決議や職員協議会の共同決定事項からすると、意思決定としての重要性は劣るであろうが、しかし、職場の人びとにとっては身近かで切実な意思決定だろう。ところが、西ドイツの民間企業でも、共同決定運動のなかで職場での問題がとり上げられるようになったは、そう古いことではないのである。

官庁や公共企業体でも、モチベーションの観点から、近代的なマネジメント技法が導入されるようになった。権限委譲や協力の諸形態がそれであって、いわゆる参加的マネジメントにほかならない。職場の人びとは、そこでの意思決定プロセスに関与せしめられるようになる。こうした職場での参加は、駆り立て式のマネジメントに墮する危険をはらみながらも、実際には労働者に自律心を持ち、イニシアティブをとり、責任を引き受ける機会をあたえる。たとえば、連邦郵便では、参加的マネジメントの展開のなかにおいて、つぎのような課題を見出している。<sup>(3)</sup>

- a) 労働者がともに考え、ともに形成し、ともに責任を担う意欲をもつようになる。
- b) 各労働者はかれの職務分野について、「上司」よりも多くのことを知るようになる。
- c) 数人によっておこなわれる意思決定は、ひとりの人間による決断よりもすぐれている。

けれども、近代的なマネジメント技法、参加的マネジメントはいかなる場合でも共同決定の代替物ではない、とする見解はつよい。ドイツ郵便労働組合(DPG)もそうした見解に立って、職場での共同決定を要求している。同労組の理解する職場での共同決定とは、まず、個々の労働者が職場においても、

もっと多くの権利をもつことである。それは使用者に対する個々の労働者の権利の拡大である。職場での共同決定にあっては、個々の労働者が作業条件の不適切さ、適切さを共同決定する権利がみとめらるべきである。かれの職場での影響力の拡大が、自主性、イニシアティブ、共同責任などとむすびついてくる。ただ、職場での共同決定はたんなる個人主義の共同決定ではない。個人主義の共同決定だけで終わってしまうと、使用者に対しての個々の労働者の権利の拡大はむずかしい。それは集団としての労働者と使用者のあいだの関係を、職場にも延長するというかたちでもとらえなければならない。集団主義の共同決定が職場に接近する (arbeitsplatznäher) わけである。この局面では、個々の労働者は職場小集団に参加し、職場小集団が一連の共同決定権をもつことになる。DPG では、前記のような職場での共同決定を要求し、それを労働協約ないし勤務協定のなかで成文化することを求めている。DPG は職場での共同決定をいっそうおしすすめて、長期的目標としては、職員による自主管理 (Personal-selbstverwaltung) を実現しようとする。<sup>(4)</sup>

職員による自主管理の問題はとにかくとしても、民間企業の場合と同じく、公共企業体などにおいても、職場での共同決定は包括的な共同決定システムの不可欠の部分であり、職員協議会活動、いわんや管理委員会での参加活動がカバーできる部分ではなかろう。職場での共同決定は職員協議会活動や管理委員会での参加活動を下から支える土台となる。しかも、それは公務経営体が推進する参加的マネジメントの偏りをチェックしつつ、またそれを補完しなければならない。

注(1) 二神著、西ドイツ企業論、東洋経済新報社、昭和46年、参照のこと。

(2) 職場での共同決定については、つぎを参照されたい。二神著、参加の思想と企業制度。

(3) F. Vilmar (hrsg.), Menschenwürde im Betrieb, Modelle der Humanisierung und Demokratisierung der industriellen Arbeitswelt. Reinbek bei Hamburg 1973. S. 193.

(4) Vilmar, a. a. O., S. 198.

## 6 む す び

西ドイツでも、労働者の共同決定に関し、公企業と民間企業のあいだに概して差異がある。一般的にいて、前者よりも後者の分野において、共同決定の発展がみられる。ここでは、公企業における共同決定の様相を概観したのであるが、ただ、私法形態をとる独立経営体たる公企業については、民間企業とのあいだにギャップはなかったわけである。けれども、公法人たる公企業の場合には、すでに別個の共同決定システムが運営されていた。それは企業レベルにおいても、また経営体レベルにあってもそうであった。同じ事態は、法人格をもたない独立経営体である連邦鉄道と連邦郵便の際にもみられた。両者は法人格はないとしても、西ドイツの公共企業体の代表的なものだと考えられる。これが行政経営体となると、もはや企業レベルの共同決定は存在しない。行政経営体は組織上、経営上は行政官庁に包摂されていて、トップにおいて自主的な意思決定はほとんどおこなわれていない。企業（家）的意思決定は欠落してしまっている。もっとも、行政経営体にあっても、公務経営体のレベルでの共同決定や職場レベルでのそれはある。

ところで、本論においては、とくに連邦鉄道と連邦郵便を中心に公共企業体での共同決定問題がとり上げられたわけである。私法形態や公法人の公企業での共同決定問題は、76年共同決定法の制定を契機として、一応の解決をみたかにみえるけれども、公共企業体でのシステムは、さきに論じたように、なお多くの問題点を残しているからである。ただ、すでにのべたごとく、これらには公企業のあり方という根本問題がからんでいる。

当問題に対し、労働組合は以前から「公企業は私経済の企業に比べて、なんらの特殊な地位も占めていない」とする見解をしめしており、「公企業については、一般法、つまり社会法の適用を受けるべきだ」としていた。<sup>(1)</sup> ドイツ鉄道労働組合（GdEC）と DPG は二つの公共企業体の管理委員会に、労働者代



表が半分まで参加すべきだという主張をしていた。両組合の主張には「部分的に批判と抵抗」があったようである。これらの批判と抵抗とは、ひとつには、最大可能な利益の追求という私経済原則が貫徹しない公企業においては労働者の共同決定は余計なものだとする理由に発する。いまひとつは、高度の共同決定は公企業の任務に矛盾するという理由である。

しかし、組合側によると、共同決定に関する組合要求は結局は民主化原理にもとづくものであり、人間に対する支配は服従者自身により正当化され、統制されなければならない。したがって、共同決定要求は人間に対する支配のおこなわれているところではどこでも生じる。それは民間企業に限らない。公企業でも、多様なかたちでの共同決定が展開されなければならない。また、労働者の共同決定が公企業の任務と矛盾するのではないかとする問題提起に対しては、組合側はつぎのように反論する。すなわち、たしかに公企業は国家の生存のための給付の提供という任務を遂行している。公企業はこの任務についており、基本的には、営利経済目標ではなく、一定の給付を国民に最適に供給するという目標を追求しているのである。公企業の給付が満足させなければならない欲望が基本的なものであればあるほど、政策的な統制の必要性は増大する。そうした給付の供給や供給の仕方は公的利害を志向し、公益性を標榜することになる。こうした場面において、労働者の高度の共同決定は公益性と矛盾するおそれはないではない。けれども、組合側によると、労働者の共同決定はこの公益性と衝突しない。というのも、すでに高度の共同決定が導入されている民間企業にも、公益性が求められているからである。「……ひろい分野において、国家的統制はすでに企業の法律形態に関係なく確保されている」。<sup>(2)</sup>

組合側の以上のような主張には、説得力があるように思われる。とくに、民主化原理を論拠とする公企業での共同決定要求には、異論はないだろう。とりわけ公企業の公務経営体と職場での共同決定ギャップの解消は、これによって大いに正当化されるだろう。ただ、公法人としての公企業や経営官庁のトップ

機関への半数参加の要求については、なお躊躇するところが多いのではなかろうか。この点では、GdED と DPG の主張には無理があると思われる。この種の公企業の利害者集団は広範囲にわたっている。そのトップの監督機関は各界の利害関係者や専門家によって構成することのほうが民主的だし、また公益性にもそうゆえんであろう。その意味では、連邦鉄道や連邦郵便の管理委員会の現在のような構成は合目的的である。

注(1) H. O. Vetter, Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen, in: Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes. (hrsg. von G. Leminsky und B. Otto) Köln 1974. S. 145.

(2) a. a. O., S. 146.